

Correa en pulso con las municipalidades

< POR ROSSANA ALBÁN >

Las pugnas de Correa con ciertos alcaldes, como los de Quito y Guayaquil, se expandieron de pronto a un enfrentamiento generalizado por la reforma tri-

butaria. El presidente tuvo que invitar a almorzar a la mitad de los alcaldes del país y jurar que no tocaría las rentas municipales. A más largo plazo, sin embar-

go, está en juego la descentralización o el manejo de todas las rentas por un gobierno que se diseña como centralizado, fuerte y, casi, todopoderoso.



¿Qué falló? ¿El procedimiento o el intento de recentralización del país, parte sustancial de la cosmovisión de Alianza País? La explicación *post factum* que da el gobierno es que solo falló la comunicación, el procedimiento. Los alcaldes consideran que lograron parar un ataque frontal contra las rentas municipales.

Las cosas se dieron así: en el proyecto de reforma tributaria enviado al Congreso, con el nombre de Ley de Equidad Tributaria y sin que la ciudadanía lo conociera previamente, el presidente de la República **Rafael Correa** pareció no solo concretar las amenazas que venía haciendo contra las municipalidades de Quito y Guayaquil, sino ir más allá: enfrentar a todos los gobiernos seccionales para manejar centralizadamente las rentas. En efecto, el proyecto suprimía todas las preasignaciones del Presupuesto General del Estado (PGE), entre las que están la ley del 15%, el Fondo de Desarrollo Seccional (Fodesec), las dos terceras partes de los valores recaudados por el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) por los servicios de telecomunicaciones y radioeléctricos (a favor de las empresas municipales de agua potable) y la posibilidad de que personas naturales y jurídicas donen voluntariamente hasta 25% del Impuesto a la Renta (que en Quito se destina al medio ambiente y en Guayaquil al Malecón 2000), lo que también afecta a las universidades.

Aunque el proyecto afirmaba, en su segunda disposición transitoria, que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) compensaría a las entidades con rentas iguales a las que tenían hasta 2007, las municipalidades reaccionaron con decepción y rechazo a la reforma, pues consideraron que se estaba retrocediendo en el proceso de descentralización, al dejar otra vez a la voluntad de los funcionarios del MEF las asignaciones para los gobiernos locales.

Reuniones urgentes de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), comunicados, pronunciamientos de los concejos y de la Asociación de Mujeres Municipalistas, remitidos en la prensa, intentaron mostrar al presi-

dente de la República y a los miembros de la Asamblea Constituyente los daños que la recentralización de los recursos traería para el desarrollo de las ciudades y provincias.

El alcalde de Guayaquil **Jaime Nebot**, embarcado en un enfrentamiento violento con el gobierno, y que ya había anunciado marchas y acciones de hecho para enero si se suprimían las fundaciones, acudió a la reunión de la AME en Quito y trató de alinear tras su liderazgo de confrontación a todo el gremio de alcaldes —al que él mismo y su predecesor en la alcaldía, León Febres Cordero, no han dado la menor importancia. Sin embargo, primó una actitud más dialogal, encabezada por **Paco Moncayo**, alcalde de Quito, quien, ante la insistente pregunta de los medios de si iba a levantar a Quito, respondió varias veces: “Lo que voy a levantar son ideas; tenemos que discutir con argumentos”.

El contenido de la reforma tributaria “evidentemente tiende a fortalecer el control territorial del gobierno central, afectando a las autonomías y configurando financieramente un sistema centralista, vertical y discrecional, contrario a las tendencias modernas de gestión de lo público y configurando un grave retroceso en ese sentido”, argumentaba, en efecto, el alcalde Moncayo en un oficio enviado al presidente Correa el viernes 21.

Moncayo hacía ver al primer mandatario una preocupación mucho más importante que la distribución de recursos: “los graves efectos que el proyecto de Ley para la Equidad Tributaria en el Ecuador, enviado a la Asamblea Constituyente, tendrá para el municipalismo ecuatoriano, la gobernabilidad, la democracia y la redistribución territorial de la riqueza”.

Esto debido a que pondría en riesgo la autonomía municipal y a que la entrega de recursos a los organismos del régimen seccional autónomo dejaría de ser “predecible, directa, oportuna y automática”, como reza la Constitución vigente, fuente de la inquietud de las municipalidades.

El concejal de Quito, **Gonzalo**

Ortiz, en un artículo de prensa, lo graficó diciendo que iban a regresar los mendigos. “No los mendigos que suelen pulular en las calles de nuestras grandes ciudades en Navidad. Me refiero a los municipios del país que, con la reforma tributaria... volverán a mendigar en el Ministerio de Economía y Finanzas” (*El Comercio*, 25/12/07, pág. 5).

Él pronosticaba la posibilidad de que volviera a formarse la “triste... cola de menesterosos alcaldes, prefectos y gerentes de empresas de agua potable que deberán agenciar fondos para sus respectivas circunscripciones a partir del 1 de enero, para esta o aquella obrera, y los más pequeños, incluso para pagar sueldos. Al suprimirse el Fondo de Desarrollo Seccional (Fodesec) y la participación de los municipios y consejos provinciales en el presupuesto del Estado, se regresa a la época de la debilidad absoluta de los gobiernos seccionales ante un todopoderoso Subsecretario de Presupuesto, convertido, de hecho, en el Gran Repartidor, munificente con algunos y avaro con otros, según cuán melifluos sean con el gobierno o el poder político que detentan”.

El gobierno se sorprendió por la amplitud de la reacción, sobre todo cuando se dio cuenta de que no eran los alcaldes de Quito y Guayaquil, cada uno con su estilo, los que protestaban, sino que los más indignados eran los alcaldes de los cantones pequeños. Y es lógico, dijo Ortiz a *GESTIÓN*: “si para Quito, la reforma tributaria significaba poner en cuestión \$ 135 millones —lo que equivale a la tercera parte de su presupuesto—, para un cantón pequeño que le mermen \$ 400.000 o \$ 500.000 podría significar 75% o más de su presupuesto, lo que le condenaría no solo a no hacer ninguna obra en el año 2008, sino a ni siquiera poder pagar los sueldos”. Eran estos alcaldes, cada uno de ellos con su buena dosis de legitimidad frente a su población, los que estaban decepcionados con Correa y la Asamblea.

Mantel largo y gases lacrimógenos

Por ello el gobierno no descansó en

Navidad y se movió a gran velocidad para conseguir reunirse con los alcaldes del país. **Augusto Barrera**, en su doble función de Concejal de Quito y funcionario gubernamental, contactó a Moncayo tras la misiva de éste y le pidió, en nombre de Correa, que facilitara una reunión con el mayor número de alcaldes para una cena con el presidente. Originalmente, la AME había citado a una asamblea extraordinaria en Manta para el día 28 de diciembre, por lo que en Carondelet se planeó una cena con los alcaldes para el 27 por la noche. Pero cuando la AME movió su asamblea para el 27, Correa decidió que el almuerzo se realice el 26.

En el salón de banquetes del palacio presidencial, las tensiones fueron despareciendo en los 116 alcaldes que asistieron (un poco más de la mitad de los 220 que hay en el país), conforme el primer mandatario se esforzaba en asegurar que no les quitarían ni un centavo de lo recibido en 2007. Sin embargo, una importante aclaración fue que no se trataba de lo *recibido*, sino de lo *asignado*, pues había montos pendientes que no habían sido desembolsados aún por Finanzas. En su carta, Moncayo incluso había propuesto una redacción distinta para la segunda disposición transitoria, a fin de que las transferencias se hicieran automáticamente, lo que fue aceptado.

A la salida del almuerzo, los alcaldes se mostraron satisfechos. Sin embargo, esa misma tarde, en Montecristi, Correa volvió a su estilo desafiante y confrontador y prácticamente retó a Nebot, y también al ex candidato y asambleísta, el millonario **Álvaro Noboa**, a movilizar sus fuerzas: “Si ellos traen mil, dos mil o tres mil (personas), nosotros tendremos diez mil, veinte mil o treinta mil”, dijo Correa desde la tarima, ante una concentración de manabitas, llevados en autobuses de los diferentes cantones, a los que, como reportaron los canales de televisión, se les dejó a dormir en la plaza central de la ciudad o en los buses que los habían traído, y a los que, a las 10 de la mañana del siguiente día, se les repartió un pan, una lata de atún y una bolsa de agua. Algu-

nos de ellos se animaron a contar a los periodistas presentes en Montecristi que no se les había pagado lo prometido por la movilización... y la mala noche. Exactamente igual a cualquier movilización pagada de la “partidocracia”, aunque el presidente Correa se haya esforzado en desmentirlo en su cadena radial del 29 de diciembre.

En cuanto a los enfrentamientos, éstos fueron evitados con una jugada distinta: se ordenó a la policía impedir la movilización de gente desde Guayas, Los Ríos y El Oro, como habían previsto los socialcristianos. Nebot el 27 vio frustrada su caravana de buses en el límite entre Guayas y Manabí, donde la policía lanzó gases a diestra y siniestra, obligando al alcalde a regresar finalmente a Guayaquil, donde se organizó una manifestación de apoyo. En las otras dos provincias, la policía ni siquiera dejó que los buses salieran de las capitales, abortando cualquier marcha ab ovo. La AME suspendió su asamblea extraordinaria, pues llegaron menos de 50 alcaldes.

El 28 de diciembre la llamada Ley de Equidad Tributaria fue aprobada con una votación de 90 a 23: “¡Qué paliza!”, comentó muy ufano Rafael Correa. Pero la verdad es que el gobierno había retrocedido en todos sus planteamientos recentralizadores, con relación no solo a las municipalidades y a los consejos provinciales, sino a las universidades y entidades como la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (Solca) y la Junta de Beneficencia.

¿Hasta dónde llegará la recentralización?

Barrera, quien ha aceptado que le gustaría ser el candidato a alcalde de Quito con el apoyo oficial (*El Comercio*, 30 de diciembre, pág. 3), contradice sus anteriores trabajos sobre descentralización y ahora es partidario de un gobierno central fuerte. Para justificarlo señala que el Ecuador “no es una federación de ciudades” (Revista *Vanguardia*, N° 117, pág. 23). Su actual análisis, que sería rechazado por cualquier municipalista, es que “gran parte de la legitimidad de los gobiernos locales se

basa en la ilegitimidad y la incompetencia del gobierno nacional”.

Según él, “el Estado sufre una gran atomización” y “no existe un modelo de descentralización real con traspaso de competencias y de fondos” a los gobiernos seccionales. A este argumento se opone el vicealcalde de la capital, **Andrés Vallejo**, quien opina que “al menos en Quito, eso no es verdad: el modelo de descentralización que hemos seguido es claro: hemos asumido competencias en turismo, medio ambiente, educación, salud, tránsito, cuidado de la calidad del aire, revisión vehicular y muchas otras áreas, haya o no traspaso de recursos, porque la ruta que nos hemos trazado en la actual administración ha sido la de cambiar a la municipalidad de un mero prestador de servicios a un verdadero gobierno local”.

Ortiz da en parte la razón a Barrera: “No hay un marco completo de descentralización, con plazos, condiciones, requisitos para el traspaso de competencias”. Pero, argumenta “se ha hecho camino al andar, y la descentralización en el Ecuador ha avanzado en los hechos con la transferencia automática del 15% del Presupuesto del Estado a los gobiernos seccionales”. Él reitera lo publicado en su reciente artículo de *El Comercio*: “Cuando (en los últimos años) en las reuniones de descentralización se comparaban los avances en los distintos países, Perú hablaba mucho de sus complicadas leyes de traspaso de capacidades... y de sus magros resultados. Parecida decepción mostraban los delegados de otros países. Pero el Ecuador siempre podía decir: ‘no hay un marco legal para la descentralización, incluso hay fallas en la correlación entre responsabilidades asumidas y fondos recibidos, pero la descentralización funciona de hecho, con el mejor argumento de todos: los fondos se reparten a los gobiernos seccionales de forma automática, sin tener que mendigarlos al ministro de Finanzas”.

En este aspecto, aún queda por verse el nuevo modelo de división político-territorial que propondrá el gobierno a la Asamblea. Se cree que el gobierno, a partir de los trabajos de Senplades,

propondrá a la Asamblea ir hacia regiones por franjas horizontales, cada una de las cuales tendrá territorios de Costa, Sierra y Oriente. No está claro qué papel jugarán los municipios, pero será difícil cambiar su plurisecular rol de proveedor de servicios, incluso si se quiere coartar su moderno papel de gobierno local.

Mientras tanto, Correa ha apuntado sus baterías a los alcaldes de las dos ciudades más grandes del país. Varios observadores coinciden en que el objetivo es minar la popularidad y legitimidad de Moncayo y Nebot, a quienes la Asamblea Constituyente bloquearía la posibilidad de reelección —igual que a **Auki Tituaña, Mario Conejo, Fernando Callejas** y tantos otros alcaldes exitosos en el Ecuador—, para permitir a Alianza País captar con mayor facilidad municipalidades y consejos provinciales, en un afán de copar todos los espacios políticos.

Que lo logre es otro cantar... La popularidad de Correa sigue siendo muy alta, pero todo dependerá de lo que salga de la Asamblea Constituyente y de los resultados de la gestión gubernamental. Para el momento de las elecciones, que forzosamente serán en el segundo semestre del año, Correa, que será candidato a la presidencia para el nuevo período (de cinco o seis años) que fije la Asamblea, arrastrará con la popularidad que logre mantener a un considerable número de candidatos triunfadores en todas las listas, sea para el Congreso, como quiera que éste se llame, sea para los gobiernos seccionales, como quiera que estén compuestos. Sin embargo, para entonces ya no podrá seguir haciendo promesas y la gente lo juzgará por resultados concretos, muy concretos: oportunidades de trabajo, precios de los alimentos, calidad de la atención de salud, mejoras en la educación. Su natural desgaste abre, por supuesto, espacio a otras fuerzas.

¿Podrá Correa desbancar a los alcaldes de las ciudades más grandes del país? Nebot ha mantenido constantes cifras de aceptación que fluctúan por sobre 80%, mientras que Moncayo, tras dos prime-

ros años desastrosos, empezó a remontar a inicios de 2003, se consolidó con la reubicación del comercio informal del Centro Histórico y la provisión récord de servicios básicos a los barrios, y se ha mantenido desde entonces con cifras por sobre 70%. Hay cierto sector de la clase alta, así como parte de la clase media que jamás lo aceptará, pero la fuerza de Moncayo está en los barrios populares. En esto también entran en liza los dos estilos: Nebot jugándose el todo por el todo en una confrontación abierta —que incluye un paro general de actividades la tercera semana de enero—; Moncayo, menos confrontacional y más en pro de conversar y presentar argumentos al gobierno, aunque esto le acarree reclamos de la clase alta quiteña, que quisieran verlo encabezando marchas contra Correa, como se refleja en varios editoriales críticos (ver, por ejemplo, “El ataque a los alcaldes”, de **Felipe Burbano de Lara**, quien opina que el alcalde de Quito “ha hecho gala en los últimos meses de una gran ausencia política, no solo frente a los problemas de la ciudad —muchos de ellos agobiantes— sino también frente a los duros cuestionamientos del presidente al aeropuerto, el proyecto insignia de la actual administración”. *Hoy*, 25/12/09, pág. 4). Por cierto, también en el aeropuerto, Moncayo ha actuado con cabeza fría y el reconocimiento expreso de su honestidad que hizo el presidente Correa en la sesión solemne del 6 de diciembre permite llevar la discusión sobre el tema en otro nivel.

El pulso con las ciudades no ha terminado: es obvio que el proyecto de ley de tránsito y transporte que se enviará a la Asamblea a mediados de mes nace también de una matriz centralista, pues privaría a los municipios de su capacidad de planificar el tránsito de sus ciudades y las rutas del transporte urbano, volviendo a dar a una entidad central, llamada Superintendencia de Transporte, todo el poder al respecto. Si, como entiende Paco Moncayo, Correa quiere que los alcaldes sean sus aliados estratégicos (entrevista a *El Comercio*, 1 de enero de 2008), es mejor que revise sus conceptos centralizadores. 

UNA NUEVA FORMA DE HACER MERCADO

Jatuk Cem es una empresa mixta que gestiona una nueva forma de hacer mercado. Comerciantes, municipio y organismos de cooperación se unieron para poner en práctica esta experiencia en Cotacachi, que combina el apoyo al sector agrícola, una comercialización a precios justos y una alimentación sana y de calidad.

“Hay un sentido de apropiación en cada una de las personas que forman parte de este proyecto, ya que se trata de un nuevo mercado que no solo se enfoca a lo comercial, sino también a lo económico y social”, comenta Stalin Gómez, gerente del mercado, al agregar que hay más de 140 accionistas y cerca de 200 comerciantes.

Este mercado, en el que la mayoría de microempresarios son mujeres (70%), se enmarca en el Programa de Desarrollo Frontera Norte para las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Napo, Orellana e Imbabura, ejecutado por la Alianza Juntos (coordinación de Udenor, del gobierno de Ecuador, y financiamiento y asistencia técnica de Usaid, de Estados Unidos).

El Programa Frontera Norte, con una inversión de \$ 78 millones entre 2001 y 2007, mejoró las condiciones de vida de 417.000 habitantes, atendiendo asistencia técnica en agricultura y generación de empleo e ingresos; agua potable, alcantarillado, caminos y puentes y sistemas de riego; conservación de recursos naturales, legalización de tierras y artesanías; y fortalecimiento a gobiernos locales y participación ciudadana.

La implementación de un modelo de gestión en Jatuk Cem tuvo en cuenta el cambio de hábitos entre los comerciantes, particularmente en mantener orden y limpieza, y brindar comida sana y de calidad a los usuarios. Gómez señala que “nuestros accionistas, usufructuarios o arrendatarios han adquirido buenos hábitos de higiene y organización, y se trabaja en el aspecto de comercio justo y solidario”.

Un aspecto a considerar es la capacitación a las familias productoras para lograr procesos de calidad en poscosecha, como es el caso de empaque y presentación, y el impulso a la línea de productos orgánicos. (L. S.) 